

Інформаційна довідка МДГ № 7

ПРОКУРАТУРА: СУЧАСНИЙ СТАН УПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМ

Подаючи заявку на вступ до Ради Європи в 1995 році, Україна зобов'язалась змінити роль та функції прокуратури з метою приведення діяльності установи у відповідність до стандартів Ради Європи. Прийняття Закону «Про прокуратуру» у 2014 році, який розглянутий нижче, був визначним кроком у виконанні цього зобов'язання.

14 жовтня 2014 року був прийнятий новий Закон «Про прокуратуру» (Закон № 3541).¹ Закон (за винятком деяких положень) набуде чинності в квітні 2015 року.

Новий закон передбачає таку систему прокуратури України, до складу якої входять: Генеральна прокуратура України, регіональні та місцеві прокуратури та військові прокуратури. Він окреслює ієрархічний взаємозв'язок між прокуратурами різних рівнів та визначає функції Генерального прокурора й прокурорів, які очолюють регіональні та місцеві прокуратури. Він скасовує функцію «загального нагляду» та передбачає, що прокуратура виконує лише ті функції, які покладені на неї Конституцією. Новий закон вводить і визначає порядок призначення та звільнення, а також проведення дисциплінарних проваджень стосовно прокурорів. Він також передбачає створення органів прокурорського самоврядування.

Закон № 3541 був предметом розгляду Венеціанської комісії, яка оприлюднила свій висновок в жовтні 2013 року.² Венеціанська комісія підтримала проект та відзначила, що він являє собою значний крок уперед у зусиллях української влади в напрямку реформування прокуратури порівняно з попередніми проектами, розглянутими Комісією. Вона також заявила, що проект містить положення, які наблизили Україну до дотримання європейських стандартів у реформуванні прокуратури. Відтак, Венеціанська комісія підтримала такі зміни:

- виключення функції «загального нагляду» із переліку функцій прокуратури;
- виключення права будь-якого прокурора брати участь у засіданнях Верховної Ради, засіданнях міністерств, центральних органів виконавчої влади, місцевих рад та інших адміністративних органів;
- удосконалене визначення принципів роботи прокуратури;
- передбачення визначення загальних прав та обов'язків прокурора;
- удосконалення положень щодо забезпечення незалежності прокурорів;
- відміна посади слідчого в органах прокуратури;
- встановлення більш чітких критеріїв та процедур призначення прокурорів;
- вдосконалення критеріїв та процедур застосування заходів дисциплінарного впливу на прокурорів;
- більш повний виклад положення стосовно підстав для звільнення прокурорів;
- упровадження механізмів для забезпечення самоврядування в прокуратурі;
- посилення положень нового Кримінального процесуального кодексу про допустимість доказів у кримінальному процесі, отриманих шляхом застосування примусу поза межами досудового розслідування;
- облаштування центрів безоплатної правової допомоги, передача функції представництва інтересів особи;

¹ Текст Закону доступний за посиланням: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.

² [Спільний висновок](#) щодо Проекту закону України «Про прокуратуру», 14 жовтня.

- виключення статті про офіційний формений одяг для прокурорів.³

У той же час, Венеціанська комісія відзначила необхідність подальшого вдосконалення запропонованого закону. Зокрема, необхідно вирішити такі питання: збереження прокуратурою функції представництва інтересів особи й держави, які виходять за межі сфери кримінальної юстиції; необхідність забезпечення внутрішньої незалежності прокурорів шляхом забезпечення того, що вказівки нижчим за ієрархією прокурорам повинні надаватися в письмовому вигляді, і що, на вимогу, усні вказівки повинні бути підтверджені в письмовій формі, та необхідність існування процедури щодо прийняття рішення про законність вказівок в судовому порядку або незалежним органом; потенційно не виправдане обмеження свободи ЗМІ шляхом прийняття положень, які забороняють втручання у діяльність прокуратури та встановлюють відповідальність за «неповагу»; та загроза незалежності Генерального прокурора як результат короткостроковості терміну повноважень, разом з можливістю повторного призначення, а також відсутності надійних гарантій від звільнення.⁴

Закон № 3541, прийнятий у жовтні 2014 року, враховує деякі критичні зауваження, висловлені Венеціанською комісією в жовтні 2013 року. Так, закон передбачає надання «письмових вказівок». Він також обмежує випадки представництва інтересів особи до тих, в яких зацікавленою особою було на це надано згоду, і в яких особа не здатна, за специфічних обставин, робити це самостійно. Прокурор повинен обґрунтувати підстави для його/її втручання з метою представництва інтересів особи або держави. Відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії,⁵ наявність таких підстав для втручання прокурора повинна бути підтверджена судом. Крім того, новий закон враховує рекомендацію про виключення будь-якої можливості прокурорів представляти інтереси державних компаній.⁶ Закон також містить посилання на Європейську конвенцію з прав людини з метою визначення того, чи може критика роботи прокуратури розглядатися як втручання в його незалежність. Нарешті, хоч і закон не бере до уваги рекомендацію Венеціанської комісії щодо необхідності продовження терміну повноважень Генерального прокурора, він прямо виключає можливість повторного призначення Генерального прокурора, а також створює умови для залучення до процедури звільнення Генерального прокурора Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів чи Вищої ради юстиції.

Коментарі Директорату з прав людини РЄ щодо Закону «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року

У грудні 2014 року Директорат з прав людини і верховенства права Ради Європи представив свої коментарі⁷ щодо Закону України «Про прокуратуру», прийнятого в жовтні 2014 року.

Відповідно до цих коментарів, Закон впровадив низку нових важливих змін та, загалом, виконав рекомендації, висловлені експертами Ради Європи («РЄ») у ході розгляду попередніх проектів закону щодо прокуратури. Таким чином, було підтримано виключення функції «загального нагляду». Проте, було зазначено, що для повного забезпечення імплементації рекомендацій необхідно внести відповідні зміни до Конституції України.

³ Див. там само, § 194.

⁴ Див. там само, §§ 197-200.

⁵ Див. там само, §§ 85 та 87.

⁶ Див. там само, § 89.

⁷ [Коментарі](#) Генерального директорату з прав людини і верховенства права (Директорату з прав людини) Ради Європи щодо Закону України «Про прокуратуру» від 14 жовтня 2014 року, 5 грудня 2014 року.

Директорат також відзначив обмеження, накладені на функцію прокуратури в частині представництва інтересів особи та держави. Однак, було висловлено стурбованість стосовно проблеми конфлікту інтересів, який може виникати у випадку представництва прокуратурою інтересів як держави, так і осіб. Стурбованість була також висловлена з приводу недостатньо чіткого визначення обсягу функцій прокуратури в здійсненні своїх представницьких функцій та щодо права прокурора на доступ до матеріалів у віданні державних органів без судового рішення в ході виконання цієї функції. На думку Директорату, ці проблеми можуть бути повністю вирішені через упровадження конституційних змін, які виключатимуть функцію представництва з компетенції прокуратури.

Також було відзначено введення додаткових інструментів забезпечення незалежності кожного окремого прокурора і прокуратури загалом. У той же час було відзначено, що обставини, пов'язані зі специфікою країни, вимагають впровадження надійного захисту проти ієрархічного втручання в окремих випадках. Такі гарантії можуть бути реалізовані шляхом передбачення надання вказівок прокурору вищестоящим прокурором завжди у письмовій формі у поєднанні з наданням права зацікавленому прокурору вимагати в подальшому письмового обґрунтування таких вказівок.

Як позитивне зрушення відзначено введення обов'язку регулярного звітування прокуратурою, а також інших гарантій, спрямованих на забезпечення прозорості, а саме: зобов'язання органів прокуратури опубліковувати свої внутрішні нормативні акти та гарантувати, що накази Генерального прокурора нормативного і правового характеру підлягають державній реєстрації й набувають чинності лише після офіційного опублікування. Проте було висловлено занепокоєння з приводу вимоги до Генерального прокурора особисто звітувати Верховній Раді хоча б один раз на рік, що, на думку Директорату, може створити ризик політичного тиску, який виникає з огляду на право парламенту висловлювати недовіру, що тягне за собою відставку Генерального прокурора.

У той час, як новий закон врахував раніше надані рекомендації щодо прямого виключення можливості повторного призначення Генерального прокурора, він не врахував рекомендацію стосовно продовження терміну перебування на посаді Генерального прокурора більше п'яти років. Було також відзначено, що все ж таки залишається незрозумілим, чи законом встановлено вичерпний перелік підстав для звільнення Генерального прокурора.

Загалом, Директорат з прав людини і верховенства права Ради Європи вважає Закон суттєвим зрушенням порівняно з попереднім законом і попередніми законопроектами, який є міцним підґрунтям для подальшої роботи прокуратури України відповідно до європейських стандартів. Проте для досягнення цієї мети має бути докладено зусиль для ефективного впровадження нового Закону.